

Renata Ślusarska

## **ORGANIZACJA ADMINISTRACJI SKARBOWEJ W ZABORZE ROSYJSKIM W LATACH 1869–1915**

Zbiurokratyzowane państwo rosyjskie, by zrealizować swoje liczne zadania, działało za pośrednictwem odpowiednich organów administracji państwowej, która, stosownie do charakteru zadań i wykonywanych czynności, dzieliła się na różne gałęzie (np. skarbową). Każda z gałęzi składała się z kolei z odpowiednich działów, przykładowo administracja skarbową dzieliła się na administrację podatków bezpośrednich i pośrednich. Dzięki temu poszczególne organy miały ściśle określone zadania, odpowiadające zakresowi ich kompetencji. Czynności wchodzące w zakres działania poszczególnych organów wykonywane były przez nie zgodnie z ustawami. Aby zbadać określoną gałąź administracji publicznej, należy poznać jej organizację i zakres działania, czyli kompetencje, oraz wiedzieć, jakimi przepisami kierowały się poszczególne jej organy przy wykonywaniu swoich zadań.

Zadaniem administracji skarbowej było obliczanie środków materialnych rozporządzalnych, niezbędnych do zaspokojenia potrzeb publicznych, zbieranie tych środków, czuwanie nad ich obrotem i prawidłowym wykorzystaniem, ogólnie rzecz ujmując, dbanie o równowagę bilansu płatniczego. Wykonując swoje zadania, administracja skarbową stykała się z jednej strony z działalnością władz ustawodawczych, z drugiej – z działalnością innych gałęzi administracji publicznej. Od władz ustawodawczych administracja skarbową uzyskiwała ustawy zezwalające na pobór danin publicznych, sprzedaż, oddanie w dzierżawę lub zastaw majątków i źródeł dochodów oraz zaciąganie pożyczek. Pewne czynności natury skarbowej wykonywały wszystkie gałęzie administracji publicznej, każda z nich posiadała bowiem swój budżet dochodowy i rozchodowy, prowadziła własną rachunkowość.

Wszystkie działy administracji publicznej pozostawały w ścisłym kontakcie z administracją skarbową. Z nią uzgadniano potrzeby rozchodowe, przeważnie od niej uzyskiwano środki na ich zaspokojenie. Z rozległych zadań administracji skarbowej wypływała jej ogromna rola w gospodarce państwowej, a od rezultatów jej funkcjonowania zależało prawidłowe działanie innych gałęzi administracji publicz-

nej. Odpowiednio do zadań administracji skarbowej kształtowała się jej organizacja. Pewne czynności wykonywał centralny zarząd skarbowy, często za pomocą odpowiednich instytucji, jak np. banków państwowych, mennicy, zakładów wyrobu papierów wartościowych. Poza tym istnieć musiał rozgałęziony aparat władz i urzędów niższych szczebli, podległy zarządowi centralnemu. Taki aparat był niezbędny do wyznaczania i poboru danin publicznych, do nadzoru nad ich prawidłowym uiszczaniem.

Gospodarka finansowa każdego państwa nigdy nie była wytworem sztucznym, abstrakcyjnym, lecz zależnym od całokształtu rozwoju jakiegoś związku prawnopublicznego, a więc od stanu kultury, stosunków gospodarczych, prawnopolitycznych i administracyjnych; ulegała ciągłym wpływom tych czynników i kształtowała się pod ich naciskiem. Podobnie administracja skarbowa, w organizacji administracji pewnego społeczeństwa w ogóle nie jest zupełnie samodzielnym zjawiskiem. To wypadkowa wpływów i oddziaływania czynników, przede wszystkim tych natury ogólnej. Rozpatrując szereg zagadnień związanych z ustrojem i funkcjonowaniem rosyjskiej administracji skarbowej, możemy wyrobić sobie pogląd na stan imperium carskiego przełomu XIX i XX w.

W czasach Królestwa Polskiego naczelnym organem skarbowym była Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu, utworzona zamiast ministerium przychodów i skarbu istniejącego za czasów Księstwa Warszawskiego. Ustrój Komisji był kolegialny. Do kolegium należeli: dyrektor główny prezydujący i trzech radców stanu, zarządzających osobnymi dyrekcjami. Ponadto w skład KRPiS wchodził sekretarz generalny stojący na czele Sekretariatu Generalnego. Dyrekcje były trzy: Dochodów Stałych – zajmowała się podatkami stałymi oraz administracją i dochodami z dóbr ziemskich i innych własności skarbowych; Dochodów Niestających – zarządzała cłami, podatkami konsumpcyjnymi, sprzedażą tabaki i tytoniu, opłatami stemplowymi, loterią, mennicą i pocztą; Kas i Rachunkowości – jej zadaniem było układanie budżetu, kontrola wpływów, wydatków, nadzór nad kasami. Komisji podlegała ponadto od 1826 r. Główna Dyrekcja Górnicza, przeniesiona z Kielc do Warszawy. W 1838 r. dyrekcje przemianowano na wydziały.

Z Komisją powiązane były odrębne władze: Izba Obrachunkowa, sprawująca kontrolę nad rachunkowością państwową, oraz Prokuratoria Generalna, zajmująca się dochodzeniem roszczeń i obroną prawną interesów majątkowych skarbu państwa<sup>1</sup>.

Ustrój administracyjny Królestwa Polskiego charakteryzował się centralizmem. Z tego powodu zarząd prowincjonalny skupiony był w komisjach wojewódzkich, do których należał też zarząd skarbowy. Komisje dzieliły się na 5 wydziałów: administracyjny, wojskowy, policyjny, wyznań religijnych i oświecenia publicznego oraz skarbowy.

W zakres czynności wydziału skarbowego wchodziły: pobór i egzekucja wszelkich podatków, dozór nad kasami, dozór nad cłami, magazynami soli, tytoniu, tabaki oraz opłatami stemplowymi, administracja dóbr i lasów skarbowych (od 1818 r.

---

<sup>1</sup> *Historia państwa i prawa Polski*, red. J. Bardach, t. 3, *Od rozbiorów do uwłaszczenia*, red. J. Bardach, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1981, s. 350-352; H. Radziszewski, *Skarb i organizacja władz skarbowych w Królestwie Polskim*, t. 1, 1815-1830, W. M. Bartel et al., Warszawa 1907, s. 7-8.

stanowiąca osobny wydział). Najniższymi organami, do których należał pobór i egzekucja podatków, były zwierzchności miejskie – burmistrz i ławnicy, oraz zwierzchności wiejskie – wójt i ławnicy<sup>2</sup>. Po powstaniu listopadowym rozpoczął się proces unifikacji. W 1837 r. wprowadzono zamiast województw gubernie, których liczbę w 1844 r. ograniczono do pięciu. Odtąd prowincjonalną administrację spraw skarbowych wykonywały wydziały skarbowe rządów gubernialnych. Do powstania styczniowego przetrwała jednak odrębność zarządu skarbowego Królestwa Polskiego<sup>3</sup>. Po stłumieniu powstania styczniowego carat przystąpił do całkowitej likwidacji autonomicznych instytucji Królestwa Polskiego. Polityka unifikacji miała uczynić z Królestwa prowincję rosyjską, zorganizowaną na zasadach obowiązujących w całym państwie rosyjskim. Na terenie Królestwa zrezygnowano z tych rozwiązań, które zapewniłyby społeczeństwu chociaż skromny udział w administracji, a jej samej pozwoliłyby na swobodniejszą działalność. Politykę tę realizował utworzony w 1864 r., a działający do 1871 r. Komitet Urządzający, który formalnie miał zająć się przede wszystkim wprowadzaniem w życie reformy uwłaszczeniowej oraz samorządu gminnego, faktycznie jednak także przygotowaniem ściślejszego zespolenia Królestwa z carską Rosją. Ponadto w Petersburgu powołano Komitet do spraw Królestwa Polskiego, który przygotowywał reformy mające zlikwidować odrębność Królestwa. Działania szły w dwóch kierunkach: usuwały odrębne władze centralne, poddając te niższe wprost rosyjskim władzom centralnym w Petersburgu. Na samym początku, już w 1866 r. zlikwidowano Sekretariat Stanu do spraw Królestwa Polskiego – urząd pośredniczący między centralnymi władzami kraju a monarchią. W jego miejsce utworzono Własną JCM Kancelarię do spraw Królestwa Polskiego, która, poza pośredniczeniem między rządem centralnym a władzami Królestwa, prowadziła prace prawodawcze dla Komitetu do spraw Królestwa Polskiego. W 1867 r. zlikwidowano Radę Stanu oraz Radę Administracyjną. Po rozwiązaniu Rady Stanu zapowiedziano także zniesienie naczelnych władz administracyjnych<sup>4</sup>.

Z komisji rządowych pierwszą, do której zastosowano ukaz o usunięciu władz administracyjnych, była Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu. Znoszący ją ukaz z 28 III/9 IV 1867 r. poddał zarząd skarbowy Królestwa Ministerstwu Finansów. Komisję likwidowano stopniowo. Początkowo zamknięto wydział podatków niestających, które oddano utworzonemu w Warszawie Centralnemu Zarządowi Opłat Akcyzowych, podlegającemu bezpośrednio Petersburgowi, oraz wydział kas; zaś w 1867 r. zlikwidowano całą Komisję. Tymczasowo, jeszcze przez dwa lata, do 1869 r., funkcjonowały pozostałe wydziały Komisji, pod zarządem specjalnego urzędnika.

Taki był początek unifikacji zarządu skarbowego Królestwa. Należy wspomnieć, że już w 1866 r. budżet Królestwa włączono do budżetu państwa rosyjskiego. W 1867 r. zniesiono Izbę Obrachunkową, a w roku następnym zamknięto mennicę.

<sup>2</sup> B. Markowski, *Administracja skarbowa w Polsce*, Warszawa 1931, s. 47.

<sup>3</sup> *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 3, s. 354-355.

<sup>4</sup> S. Płaza, *Historia państwa i prawa polskiego. Zarys wykładu*, cz. 2, *Polska pod zaborami*, Katowice 1871, s. 128-129.

Wreszcie ukazem z dnia 26 III/7 IV 1869 r. wprowadzono rosyjską administrację skarbową w Królestwie w postaci izb skarbowych w guberniach<sup>5</sup>.

Wraz z likwidacją władz i instytucji centralnych wprowadzono w 1867 r. nowy podział administracyjny Królestwa (na mocy ukazu z 19/31 XII 1866 r.). Kraj został podzielony na 10 guberni i 85 powiatów, w miejsce dotychczasowych 5 guberni i 39 powiatów. Do momentu powołania nowych organów skarbowych w 1869 r. sprawami skarbowymi w terenie nadal zajmowały się urzędy gubernialne i powiatowe. Już po kilku miesiącach działalności nowych urzędów gubernialnych i powiatowych okazało się, że sprawy skarbowe, zwłaszcza podatkowe, przysparzają urzędnikom niemałych trudności.

Najwięcej zastrzeżeń gubernatorów budziła praca urzędników ściągających podatki. Większość z nich nie prowadziła rejestru wpłat ani nie składała sprawozdań ze swej działalności, w związku z czym trudno było skontrolować ich pracę. Ponadto sekwestratorzy wykonywali swe zadania na podstawie instrukcji obowiązującej od 1819 r., która zezwalała poborcom ściągać podatki w gotówce, „do ręki”, i nie zobowiązywała ich do bezzwłocznego odprowadzania podatków do kasy. Poborcy wykorzystywali często takie „okazje” do realizacji prywatnych interesów. Dopiero w 1868 r. opracowano nową instrukcję normującą pracę sekwestratorów. Wzrost liczby urzędów powiatowych spowodował ponadto, że urzędnicy zajmujący się sprawami podatkowymi nie byli w stanie w określonych terminach sporządzać i dostarczać do powiatów informacji o należnych podatkach i druków podatkowych. Były one przesyłane zbyt późno, często niedokładnie sporządzone. Z tego powodu w latach 1867–1868 pojawiło się wiele problemów ze ściąganiem podatków od mieszkańców Królestwa Polskiego. Dopiero zreformowanie zarządu finansowego w Królestwie Polskim w 1869 r. pozwoliło uporządkować sprawy finansowe, które dotychczas załatwiali głównie wydziały skarbowe i dóbr rządowych. W związku z powstaniem izb skarbowych liczba spraw załatwianych w urzędach gubernialnych uległa zmniejszeniu, co znacznie usprawniło ich działalność<sup>6</sup>.

Rosyjską organizację administracji skarbowej wprowadzono ukazem z 26 III/7 IV 1869 r. Nowa organizacja skarbowa miała obowiązywać od 1 VII 1869 r. Ukaz ten wprowadził w Królestwie Polskim, na wzór rosyjski, izby skarbowe (*kaziennyje pala-ty*) jako organy administracji finansowej na szczeblu guberni, zaś na terenie powiatu pozostawił te zadania zarządom powiatowym, przy których funkcjonowały kasy skarbowe. W ten sposób znikły odrębności aparatu finansowego w Królestwie. Od tego momentu administracja finansowa działała w trzech niezależnych od siebie i różni-

---

<sup>5</sup> S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 3, *Po rozbiorach*, Lwów 1917, s. 181–183. Nadal istniał w Ministerstwie Finansów osobny Wydział Skarbowy Królestwa Polskiego, zlikwidowany dopiero uchwałą Rady Państwa z 28 XII 1884/9 I 1885 r. Odrębny Bank Polski przekształcono w 1885 r. na oddział warszawski rosyjskiego Banku Państwa, zob.: *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 4, K. Grzybowski, *Od uwłaszczenia do odrodzenia państwa*, uzup. i przygotowali do druku J. Bardach, S. Grodziski, M. Senkowska-Gluck, Warszawa 1982, s. 65.

<sup>6</sup> J. Kozłowski, *Realizacja reformy administracyjnej w Królestwie Polskim w latach 1867–1875*, „Przegląd Historyczny” 1998, t. 89, z. 2, s. 236–237.

cowanych w zależności od źródeł dochodów pionach. Podatkami bezpośrednimi zarządzały izby skarbowe, pośrednimi – zarządy akcyzowe, cłami – dyrekcje cel<sup>7</sup>.

Zanim przejdziemy do analizy ustroju i kompetencji izby skarbowej, należy w kilku słowach wspomnieć o centralnej władzy skarbowej państwa rosyjskiego, czyli Ministerstwie Finansów. W administracji centralnej Rosji obowiązywała zasada jednoosobowości. Na czele resortu stał minister, który miał wyłączne prawo podejmowania decyzji w sprawach wchodzących w zakres kompetencji jego urzędu. Za działalność Ministerstwa Finansów odpowiadał więc minister finansów. Do zadań ministerstwa należały: zarząd dochodami i rozchodami państwowymi, sprawy budżetu, taryf kolejowych, obrotu pieniężnego, kredytu państwowego, nadzór nad instytucjami kredytowymi oraz ubezpieczeniowymi. Władze ministerstwa tworzyli: minister, wiceministrowie, Rada Ministra (złożona z ministra, wiceministrów, dyrektorów departamentów, członków z nominacji carskiej i osób powołanych przez ministra spośród przedstawicieli handlu i przemysłu). Ministerstwo Finansów dzieliło się na departamenty, z dyrektorami na czele. Departament Dochodów Stałych zarządzał podatkami bezpośrednimi: gruntowym, od nieruchomości, przemysłowym, od spadków i darowizn oraz opłatami stempłowymi. Przy departamencie istniała kasa stempłowa oraz Komisja do spraw Podatku Przemysłowego złożona z 22 osób: przedstawicieli samorządów, giełd, kupiectwa oraz władz centralnych. Do resortu tego należały bowiem także sprawy handlu i przemysłu. Odrębne Ministerstwo Handlu i Przemysłu utworzono dopiero w 1905 r. Przy departamencie tym działali również rewizorzy kontrolujący działalność inspektorów podatkowych. Większość spraw podlegających kompetencji izb skarbowych koncentrowała się w tym departamencie. Wszelkie raporty, sprawozdania i inna korespondencja szły z izb skarbowych właśnie do niego. Administracja akcyz oraz państwowego monopolu spirytusowego należała do Departamentu Dochodów Niestających i Skarbowej Sprzedaży Napojów. Cłami zawiadywał Departament Cel. Finansowa gospodarka kolejowa należała do Departamentu Kolei Żelaznych. Departament Kasowy sporządzał budżet, regulował obrót sum państwowych, prowadził rachunkowość państwową. Ponadto istniały: Osobna Kancelaria do spraw Kredytowych i Rada do spraw Ubezpieczeniowych<sup>8</sup>.

Izby skarbowe były organami Ministerstwa Finansów w terenie. Izby przejęły niektóre uprawnienia centralnych instytucji skarbowych i podstawowe czynności z dziedziny administracji skarbowej, spełniane dotychczas przez rządy gubernialne w wydziałach: skarbowym, dóbr rządowych i prawnym. W gestii rządów gubernial-

<sup>7</sup> L. Wasilewski, *Administracja rosyjska w Królestwie Polskim*, Wiedeń 1915, s. 21-22. Spod zawiadywania izb skarbowych wyłączono sprawy akcyzy, czyli opłat pobieranych od sprzedaży wódki, tytoniu, zapalek, soli, cukru, materiałów oświetleniowych, i dochodów państwowych za te towary. Tu odrębnym organem zarządzającym był Centralny Zarząd Opłat Akcyzowych w Warszawie. Podlegały mu zarządy gubernialne, łączące kilka guberni. W Królestwie działały cztery takie zarządy: w Warszawie, Kaliszu, Lublinie i Łomży; im z kolei podlegały placówki okręgowe. Po likwidacji Centralnego Zarządu Akcyzowego zawiadywanie tymi sprawami przejął Departament Dochodów Niestających i Skarbowej Sprzedaży Napojów Ministerstwa Finansów. Zarządy akcyzowe ściśle współpracowały ze strażą ziemską oraz instytucjami skarbowymi przy ściąganiu podatków pośrednich. Ponadto osobnymi organami zarządu skarbowego były dyrekcje cel, zawiadujące opłatami celnymi. Kontrolą finansów państwowych po likwidacji Najwyższej Izby Obrachunkowej zajmowały się utworzone na terenie Królestwa trzy Izby Kontrolujące: w Warszawie, Lublinie i Łomży; zob. *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 4, s. 201-202.

<sup>8</sup> B. Markowski, *op. cit.*, s. 52-53; *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 4, s. 70.

nych pozostawiono bezpośredni nadzór nad czynnościami zarządów powiatowych w zakresie poboru podatków, opłat i zaległości, zakończenie czynności rachunkowych w kasach. W związku z tym do 1 VII 1869 r. miały zostać zniesione wydziały skarbowe i dóbr rządowych w rządach gubernialnych, w wydziałach prawnych zmniejszono zaś liczbę etatów<sup>9</sup>.

Ogólną zasadą organizacji władz skarbowych w Rosji była całkowita niemal odrębność organów skarbowych od innych organów państwowych, przede wszystkim od administracji ogólnej – MSW. Po zaprowadzeniu w guberniach Królestwa Polskiego izb skarbowych czasowy nadzór nad ich funkcjonowaniem minister finansów powierzył specjalnemu urzędnikowi, członkowi Komitetu Urządzającego Królestwa Polskiego przy Ministerstwie Finansów – Markusowi<sup>10</sup>. Ukaz powołujący w Królestwie izby skarbowe szczegółowo określał zakres ich czynności. Do obowiązków izb skarbowych należały:

- 1) zarząd rachunkowością i sprawozdawczością dochodów i wydatków państwowych,
- 2) zawieranie umów w imieniu skarbu,
- 3) przeprowadzanie przetargów na dostawy i roboty,
- 4) wymierzanie kar za przekroczenie przepisów skarbowych,
- 5) zarząd podatkami bezpośrednimi,
- 6) kontrola działalności kas skarbowych,
- 7) przedsięwzięcie środków w celu zabezpieczenia należności skarbowych przy sprzedaży na licytacji dóbr prywatnych,
- 8) czuwanie nad spłatami pożyczek skarbowych zabezpieczonych na nieruchomościach,
- 9) upoważnienie do sprzedaży papieru stemplowego oraz wszelkie sprawy związane z opłatami stemplowymi,
- 10) obliczanie opłaty od spadków i procesów sądowych,
- 11) nadzór nad propinacjami na gruntach włościańskich,
- 12) nadzór nad wykonywaniem przepisów o handlu i przemyśle,
- 13) nadzór nad personelem skarbowym<sup>11</sup>.

Do izb skarbowych do 1880 r. należało też zawiadywanie lasami państwowymi i dobrami państwowymi do 1885 r. Jeżeli chodzi o zarząd lasami państwowymi, do obowiązków izb należało:

- 1) zawiadywanie miejscowymi zarządami leśnymi i nadzór nad ich czynnościami,
- 2) układanie planów leśno-gospodarczych,
- 3) sprawy dotyczące służebności w lasach rządowych,
- 4) sprawy dotyczące polowania, pastwisk w lasach, zbierania suszu, przewozu i spławu materiałów leśnych,
- 5) obliczanie podatków z osad leśnych,
- 6) sprawy o ustanowienie kar za przekroczenie ustaw leśnych<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Archiwum Państwowe w Lublinie (dalej: APL), Lubelska Izba Skarbowa (dalej: LIS), sygn. 23, k. 1, 7, 43.

<sup>10</sup> *Ibidem*, sygn. 22, k. 11.

<sup>11</sup> Dziennik Praw Królestwa Polskiego (dalej: DPKP), t. 69, s. 203-205.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 209.

W zakresie zarządu dobrami państwowymi do zadań izby należało:

- 1) odbiór majątków nieruchomości i zabezpieczonych na nich kapitałów,
- 2) ogólny nadzór nad stanem przechodzących pod zawiadywanie skarbu dóbr, urządzanie dla nich hipotek, czuwanie nad regularnym wpływem dochodów z nich do skarbu,
- 3) wszelkie rozporządzenia w sprawie dzierżaw dóbr rządowych i majątków, które przeszły pod zawiadywanie skarbu,
- 4) rozporządzenia i nadzór nad zaprowadzaniem w pewnych wypadkach administracji w dobrach rządowych,
- 5) sprawdzanie przestrzeni i granic nieruchomości rządowych,
- 6) wyznaczanie gruntów rządowych na potrzeby instytucji rządowych,
- 7) rozporządzenia co do wznoszenia i restauracji budowli w dobrach rządowych,
- 8) występowanie z procesami sądowymi co do dóbr rządowych<sup>13</sup>.

Izby skarbowe były również sądem karno-administracyjnym dla przestępstw skarbowych. Postanowienia izb w sprawach przekraczających 30 rubli mogły być zaskarżane przez osoby zainteresowane. Natomiast decyzje w sprawach dotyczących niższych sum były ostateczne. Odwołania od orzeczeń izb szły do Ministerstwa Finansów lub Departamentu I Rządzącego Senatowi<sup>14</sup>. Mimo że izby były organami niezależnymi, w pewnych wypadkach ich decyzje wymagały porozumienia z gubernatorem. Aprobata gubernatora konieczna była w sprawach dotyczących dóbr państwowych. To gubernator zatwierdzał plany i protokoły odbiorcze budowli na sumę powyżej 1500 rb., decyzje o zaniechaniu procesów sądowych w przedmiocie dóbr rządowych oraz licytacje publiczne dotyczące dóbr skarbowych o wartości od 5 do 10 tys. ceny sprzedaży lub opłaty dzierżawnej. Ponadto gubernator przewodniczył pracom tzw. urzędu ogólnego, jeżeli rozpatrywano sprawy licytacji na dostawy dla instytucji państwowych. W razie zauważenia pewnych uchybień w działalności izby gubernator miał prawo zawiadomić o tym ministra finansów, ale sam nie mógł ingerować w sprawy izby<sup>15</sup>. We wszystkich pozostałych czynnościach izba skarbową podlegała wyłącznie Ministerstwu Finansów i Rządzącemu Senatowi.

Na czele izby skarbowej stał zarządzający (*uprawiającym*). Prawa i obowiązki zarządzającego można podzielić na kilka grup. Do pierwszej grupy należały prawa wynikające ze zwierzchnictwa służbowego zarządzającego całym personelem izby oraz podległych jej urzędów. Mianował on i przenosił na inne stanowiska urzędników i funkcjonariuszy niższych stopni, przedstawiał ministerstwu wnioski o mianowanie lub przeniesienie urzędników wyższych stopni. W zakresie władzy dyscyplinarnej zarządzający miał prawo nakładania kar porządkowych. Drugą grupę stanowiły jego czynności nadzorcze. Zarządzający jako zwierzchnik odpowiadał za prawidłowy bieg spraw skarbowych w okręgu izby, czuwał bezpośrednio i za pośrednictwem naczelników wydziałów nad czynnościami izby, pilnował przestrzega-

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 208-209; J. Bloch, *Finanse Królestwa Polskiego za cały czas istnienia skarbu Królestwa od dnia I VI 1818 r. do 31 XII 1866 r. Zarząd, władze skarbowe i reforma podatkowa w Królestwie Polskim*, [w:] *Finanse Rosji w XIX w.*, t. 3, Warszawa 1883, s. XXI-XXVI. W 1879 r. izby skarbowe uzyskały prawo wydawania zapomóg wojskowym niższych stopni, które wcześniej przysługiwało rządowi gubernialnym, *ibidem*, s. XXVI.

<sup>14</sup> *Historia państwa i prawa Polski...*, t. 4, s. 202; J. Bloch, *op. cit.*, s. XXVIII.

<sup>15</sup> DPKP, t. 69, s. 213; I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1926, s. 6.

nia ustaw i przepisów. Odrębną grupę stanowiły czynności sprawozdawcze zarządzającego. Składał on ministrowi uwagi i wnioski w przedmiotach dotyczących skarbowości, dostarczał niezbędne dane do oceny źródeł dochodów, przedstawiał sprawozdania z działalności urzędów skarbowych. Zarządzającego mianował car, a kandydaturę przedstawiał minister finansów<sup>16</sup>.

Zarządzający kierował izbą samodzielnie. Istniały jednak pewne kategorie spraw, które załatwiał kolegialny urząd ogólny w składzie: zarządzający i naczelnicy wydziałów. Kolegialnie rozstrzygano następujące sprawy:

- 1) wymierzanie kar za przekroczenie ustaw skarbowych, jeżeli kara przewyższała 300 rb.,
- 2) umarzanie zaległości podatkowych,
- 3) wyznaczanie śledztw i oddawanie pod sąd osób służących w Izbie,
- 4) przenoszenie omyłkowo zaksięgowanych wpływów z jednego tytułu do drugiego,
- 5) badanie rezultatów rewizji kas,
- 6) licytacje na dostawy skarbowe,
- 7) niszczenie papieru stemplowego, który wyszedł z użycia,
- 8) odroczenia opłat stemplowych<sup>17</sup>.

Ukaz i ustawa o izbach z 1869 r. określały wewnętrzną organizację izb w 10 guberniach Królestwa. Zakładały funkcjonowanie 3 wydziałów: kas, państwowych podatków i opłat oraz dóbr rządowych. Wydziałami kierowali naczelnicy mianowani przez ministra. Dzieliły się one na referaty z kierownikami na czele. W miarę możliwości do ich kompetencji należały sprawy jednego rodzaju, które z kolei wchodziły w zakres czynności danego wydziału. Naczelnicy wydziałów byli bezpośrednio zależni od zarządzającego, odpowiadali za pracę wydziału, dzielili sprawy między referaty. W każdym wydziale zatrudnieni byli ponadto pomocnicy kierowników referatów, buchalterzy i ich pomocnicy. Po reorganizacji w 1878 r. wydziały oznaczono bieżącą numeracją od I do III. Osobną komórką była kancelaria, która załatwiała sprawy bieżące, prowadziła korespondencję z władzami zwierzchnimi oraz z podległymi lub współpracującymi instytucjami. Najogólniej, kancelaria zajmowała się przyjmowaniem, rejestracją, znakowaniem pism przychodzących, łączeniem pism w akta spraw, przygotowywaniem, rejestracją, znakowaniem oraz wysyłaniem wychodzących pism, przechowywaniem akt bieżących<sup>18</sup>. W skład izby wchodził ponadto urzędnicy do szczególnych poruczeń i nadzorujący wykonywanie przepisów o handlu i przemyśle. W wydziale majątków państwowych zatrudnieni byli: asesor, rewizorzy – ekonomiczny i leśny, komisarz ekonomiczny, adiunkt leśny, mierniczy i geometra<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> B. Markowski, *op. cit.*, s. 250-253.

<sup>17</sup> DPKP, t. 69, s. 215; I. Weinfeld, *op. cit.*, s. 6; B. Markowski, *op. cit.*, s. 55; W. Babiński, *Organizacja władz skarbowych w państwie rosyjskim*, Warszawa 1918, s. 6.

<sup>18</sup> APL, LIS, sygn. 85, k. 1-2.

<sup>19</sup> APL, LIS, sygn. 33, k. 140; DPKP, t. 69, s. 221-223; J. Bloch, *op. cit.*, s. XXIV; *Zbiór praw. Postanowienia i rozporządzenia rządu w guberniach Królestwa Polskiego obowiązujące*, zebrał S. Godlewski, t. 14, s. 75; Ukaz o izbach określał także wynagrodzenie dla poszczególnych urzędników. Zarządzający otrzymywał uposażenie roczne w wysokości 2600 rb., naczelnicy wydziałów – 1400 rb., kierownicy referatów – 600 rb., ich pomocnicy – 300 rb., urzędnicy do szczególnych poruczeń: starszy – 800 rb., młodszy – 600 rb., urzędnik do nadzoru nad handlem i przemysłem – 850 rb., buchalterzy – 700 rb., ich pomocnicy – 400 rb. Stawki te dotyczyły izb



Istotne zmiany w strukturze organizacyjnej izb skarbowych nastąpiły w związku z utworzeniem w r. 1880 trzech Okręgowych Zarządów Leśnych w Warszawie, Radomiu i Suwałkach, a następnie Zarządu Dóbr Państwowych (od 1885 r.), który przejął czynności i akta izb skarbowych z zakresu administracji dóbr i lasów państwowych<sup>20</sup>.

Izby skarbowe były instytucjami, w których koncentrowały się informacje dotyczące całokształtu życia ekonomiczno-gospodarczego guberni. Wydawać by się mogło, że w związku z rozwojem gospodarczym, jaki nastąpił na przełomie wieków we wszystkich guberniach polskich, izby skarbowe jako instytucje dbające o dochody państwowe będą w sposób szczególnie wnikliwy obserwowały sytuację w guberniach i dostosowywały swoją działalność do zachodzących zmian. Tymczasem, jak wynika z dostępnych informacji, izby nie zawsze potrafiły elastycznie reagować na zmieniające się warunki. Za przykład posłużyć może sytuacja w Lubelskiej Izbie Skarbowej. Od czasu do czasu funkcjonowanie tej instytucji kontrolował specjalny urzędnik przysyłany w tym celu z Ministerstwa Finansów. Dysponujemy raportem pokontrolnym izby z 1891 r., sporządzonym przez urzędnika do specjalnych poruczeń – Roźdiestwieńskiego. Zawarł on w swym raporcie szereg uwag co do sposobu funkcjonowania izby. Przede wszystkim zarzucał personelowi bardzo rutynowe postępowanie przy załatwianiu spraw, twierdził, że prowadzi się je szablonowo, według stałego, przez lata utrwalonego porządku. Dalej czytamy, że pracownicy całkowicie pozbawieni są inicjatywy, która mogłaby usprawnić pracę izby. Niektórzy urzędnicy, mimo że sumienni i rzetelni, mają ogromne braki, jeśli chodzi o wiedzę fachową, czasami nie mają wręcz elementarnych informacji o sprawach, które zostały im powierzone w ramach obowiązków służbowych. Ponadto urzędnik ten miał wiele zastrzeżeń odnośnie sposobu rozdziału spraw między wydziałami. Zauważył bowiem, że wiele jednorodnych spraw jest załatwianych w kilku wydziałach, co powoduje opóźnienia. Miał wiele zastrzeżeń do nadzoru izby nad podległymi jej instytucjami, chodziło tu zwłaszcza o inspektorów podatkowych. Nadzór ten był, według niego, utrudniony głównie dlatego, że nie odpowiadała za to żadna komórka organizacyjna izby czy konkretny urzędnik. Jeżeli chodzi o inspektorów podatkowych, to jego zastrzeżenia wzbudził także fakt zaniedbań przy rozliczaniu się inspektorów z pieniędzy uzyskanych ze sprzedaży świadectw przemysłowych. W praktyce inspektorzy pobierali świadectwa z kasy i przechowywali je u siebie w domu, podobnie jak pieniądze za nie otrzymane. Czasami było to kilka tysięcy rubli. Roźdiestwieński uznał, że jest to niedopuszczalne, że koniecznie należy wdrożyć odpowiednią kontrolę nad wpłatami do kas sum za świadectwa. Również sprawy związane z nadzorem i kontrolą przedsiębiorstw handlowo-przemysłowych wzbudzały w nim wiele wątpliwości. Krytykował sposób przeprowadzania okresowych kontroli przedsiębiorstw,

---

skarbowych w Lublinie i Kaliszu. Wyższe były w Warszawskiej Izbie Skarbowej, niższe w pozostałych guberniach; DPKP, t. 69, s. 221-223.

<sup>20</sup> APL, LIS, sygn. 302, k. 1; sygn. 181, k. 17, 23; sygn. 117, k. 2-7, 17-18; sygn. 2251, k. 8-9; H. Kisiel, *Akta Zarządu Dóbr Państwowych w Radomiu*, „Archeion” 1962, t. 36, s. 87; *eadem*, *Zarząd Dóbr Państwowych, Komisja Rządowa Przychodów i Skarbu. Przyczynik źródłowy do dziejów małych miast guberni radomskiej*, [w:] *Spółeczności małomiasteczkowe w regionie świętokrzyskim (XIX-XX w.)*, red. R. Kołodziejczyk i M. B. Markowski, Kielce 1999, s. 49-59.

a zwłaszcza ich nieterminowe (czyli w drugiej połowie roku) kończenie, co powodowało straty z tytułu wykupu odpowiednich dokumentów. Handlowcy wykorzystywali bowiem sytuację i podczas kontroli twierdzili, że rozpoczęli działalność dopiero w drugiej połowie roku, dzięki czemu mogli kupić dokumenty tylko na ten okres. Generalnie, wszelkie sprawy związane z obserwacją zjawisk handlowych były, zdaniem urzędnika, mocno zaniedbane. Izba w tych sprawach działała pasywnie, ograniczała się do informacji przekazywanych przez instytucje podległe, nie podejmowała działań, które zweryfikowałyby te dane<sup>21</sup>.

Jak widać z powyższego raportu, pracownicy izby mieli kłopoty z elastycznym dostosowaniem się do tempa rozwoju gospodarczego guberni. Zaniedbania urzędnicy tłumaczyli najczęściej nawałem spraw i zbyt małą liczbą personelu. Charakter działalności izb wymagał „wyjścia” w teren, kontaktu z podatnikami, uaktualniania danych o opodatkowanym majątku. Najprawdopodobniej ta właśnie przeszczeń funkcjonowania izb skarbowych była najbardziej zaniedbana.

Do zahamowania rozwoju urzędów administracji, także skarbowej, niewątpliwie przyczyniły się charakterystyczne dla absolutyzmu rosyjskiego centralistyczne zasady kierowania państwem. Zarządzanie sprawami publicznymi odbywało się według sprawdzonych wzorów. Jednak istniejące procedury często, niestety, odbiegały od aktualnych tendencji, utrudniały skuteczne działania urzędów. Organy administracji przede wszystkim dostosowywały się do wymagań stawianych im przez centralę w Petersburgu. Tymczasem konsekwencją przemian społecznych i gospodarczych był cały szereg nowych zjawisk i tym samym nowych rodzajów spraw. Biurokratyczne urzędy miały trudności z dopasowaniem się do aktualnych potrzeb, a w wypadku administracji skarbowej było to konieczne. Przemiany w duchu kapitalistycznym prowadziły do powstawania nowych źródeł ewentualnych dochodów państwowych, których imperium rosyjskie stałe potrzebowało. Przemiany te stymulowały więc rozwój poszczególnych ogniw administracji skarbowej. Nowe procesy społeczno-gospodarcze zmusiły administrację do zastosowania adekwatnych rozwiązań, do objęcia nadzorem rodzących się zjawisk. Izby skarbowe, chociaż z pewnymi trudnościami, stopniowo adaptowały się do zmieniającej się sytuacji. Świadczy o tym ich dający się zaobserwować rozwój organizacyjny oraz wzrost wydatków na utrzymanie i funkcjonowanie.

Izby skarbowe zarządzały wszystkimi sprawami związanymi z wyznaczaniem, poborem i egzekucją podatków bezpośrednich. W realizacji tych czynności wspomagały je instytucje im podległe: kasy skarbowe, inspektorzy podatkowi oraz urzędy podatkowe. Kasy skarbowe były samodzielnymi urzędami administracji skarbowej podległymi izmom skarbowym. Od 1817 r. w Warszawie istniały dwie kasy generalne: kasa poborów i kasa wypłat. Podobnie było w każdym województwie. W obwodach funkcjonowały natomiast kasy obwodowe. Prócz kas ogólnych istniały także kasy specjalne: celne, leśne, solne, dystrybucyjne stemplowe<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> APL, LIS, sygn. 2615, s. 2-8.

<sup>22</sup> Przepisy skarbowe wydano w 1823 r.; B. Markowski, *op. cit.*, s. 47.

Nowa ustawa o kasach skarbowych w Królestwie Polskim wydana została 19/31 XII 1866 r., a jej przepisy weszły w życie w styczniu 1867 r.<sup>23</sup> Była to ustawa czasowa. Dodatkowego uregulowania kwestii związanych z kasami i kasowością, tj. techniką przyjmowania wpływów, ich przechowywaniem i wydatkowaniem, zamierzano dokonać po przekształceniu zarządu skarbowego w Królestwie. Organizację władz skarbowych w guberniach Królestwa Polskiego unormowała ostatecznie ustawa o izbach skarbowych z 1/13 VII 1869 r.<sup>24</sup>

Główny zarząd nad kasami i kasowością w Królestwie przypadł Ministerstwu Finansów, a dokładniej – funkcjonującemu w jego obrębie Departamentowi Kas Państwa. Na terenie guberni kasy przeszły pod zarząd izb skarbowych, gdzie istniał specjalny wydział zajmujący się sprawami kas. W każdej guberni funkcjonowała kasa gubernialna, a w terenie kasy okręgowe, których działalność obejmowała obszar jednego lub kilku powiatów<sup>25</sup>.

Do kas należało przyjmowanie wpływów na rachunek wszystkich władz i urzędów państwowych oraz dokonywanie wypłat na ich zlecenie. Kasy kontrolowały kredyty budżetowe władz i urzędów, prowadziły systematyczną rachunkowość dochodów i wydatków<sup>26</sup>. Zajmowały się także sprzedażą stempli, patentów i świadectw przemysłowych. Od 1897 r. kasom powierzone zostały niektóre czynności oddziałów Banku Państwa: sprzedaż papierów procentowych, inkasowanie weksli, czynności przekazowe, wymiana pieniędzy, operacje kas oszczędności<sup>27</sup>. Kasy skarbowe były organami wyłącznie wykonawczymi, obracały funduszami ściśle według przepisów, ale samodzielnie nie podejmowały żadnych decyzji.

Jak wspomniano, władzą zwierzchnią kas skarbowych były izby skarbowe, chociaż pewne polecenia mógł wydawać im także gubernator i rząd gubernialny. Stojący na czele kas skarbnicy raporty swe składali izbie skarbowej, gubernatorowi i rządowi gubernialnemu<sup>28</sup>. Kasy podlegały różnego rodzaju rewizjom: stałym, miesięcznym, nadzwyczajnym (w razie ustąpienia skarbnika) i nagłym. Rewizji dokonywało kolegium izby skarbowej. Prawo rewizji przysługiwało też inspektorom podatkowym<sup>29</sup>. Ustawa o kasach skarbowych przewidywała następujący skład personalny kas gubernialnych oraz roczne uposażenie pracowników:

- 1) skarbnik (*kaznaczej*) – 1500 rb.,
- 2) pomocnik skarbnika – 750 rb.,
- 3) kasjer – 500 rb.,
- 4) główny buchalter – 900 rb.,
- 5) starszy buchalter – 700 rb.,
- 6) młodszy buchalter – 500 rb.,
- 7) referent – 400 rb.

<sup>23</sup> DPKP, t. 66, s. 253.

<sup>24</sup> *Ibidem*, t. 69, s. 203-217.

<sup>25</sup> *Ibidem*, t. 66, s. 253. Istniały także kasy specjalne, pobierające wpływy górnicze, mennicze, celne, pocztowe, kolejowe itp., pozostające w zależności służbowej od odpowiednich zarządów. Jednak wszelkie fundusze kasy te przesyłały ostatecznie do kas skarbowych, zob.: W. Babiński, *op. cit.*, s. 9.

<sup>26</sup> I. Weinfeld, *op. cit.*, s. 18.

<sup>27</sup> W. Babiński, *op. cit.*, s. 10.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>29</sup> B. Markowski, *op. cit.*, s. 56.

Kasa gubernialna otrzymywała 3600 rb. na najem pisarzy, woźnych, stróżów, na wydatki gospodarcze i kancelaryjne<sup>30</sup>. Kasy okręgowe zatrudniały nieco mniej pracowników, niższe było również ich roczne wynagrodzenie:

- 1) skarbnik – 800 rb.,
- 2) pomocnik skarbnika – 450 rb.,
- 3) buchalter – 600 rb.,
- 4) pomocnik buchaltera – 400 rb.

Na pozostałe wydatki kasy otrzymywały 1230 rb. rocznie<sup>31</sup>. Przełożonym kasy był skarbnik. Do jego czynności należało m.in.:

- 1) zaznajamianie urzędników z nowymi przepisami i instrukcjami,
- 2) otwieranie i przeglądanie pism otrzymanych przez kasę, przekazywanie urzędnikom spraw do załatwiania lub bezpośrednio ich załatwianie,
- 3) piecza nad zaopatrzeniem kas w odpowiednią ilość gotówki, znaków stempłowych i innych potrzebnych do pracy materiałów,
- 4) czuwanie nad bezpieczeństwem skarbcza,
- 5) niezwłoczne zawiadamianie izby skarbowej o wszelkich ważniejszych wypadkach w kasie (deficytach, pożarach, kradzieżach),
- 6) czuwanie nad terminowym wysyłaniem wszelkich sprawozdań i wykazów do właściwych urzędów<sup>32</sup>.

Skarbnik dzielił swe obowiązki, a przede wszystkim odpowiedzialność, z drugim urzędnikiem – buchalterem. Byli oni solidarnie odpowiedzialni za fundusze i bezpieczeństwo. Obaj podpisywali wszelkie pisma i sprawozdania. Razem z buchalterem skarbnik kasy dokonywał podziału czynności pomiędzy pracowników. W jego obecności otwierał przesyłki wartościowe i pieniężne, wraz z nim przechowywał klucze do skarbcza, który zresztą wspólnie otwierali i zamykali<sup>33</sup>. Buchalter kierował również rachunkowością, odpowiedzialny był za terminowe oraz prawidłowe prowadzenie wszelkich ksiąg, rachunków, zestawień i wyciągów<sup>34</sup>. Kasy zatrudniały ponadto niższych funkcjonariuszy, czyli woźnych oraz stróżów, czuwających nad bezpieczeństwem kasy i skarbcza. Uczestniczyli oni w przewożeniu i przenoszeniu sum pieniężnych oraz dbali o porządek w lokalu kasy<sup>35</sup>.

Jak wynika z dostępnych materiałów, w kasach powiatowych zdarzały się czasami przypadki niewyjaśnionych niedoborów gotówki. Wywoływało to interwencję zwierzchników kas skarbowych, czyli zarządzających izbami skarbowymi. Przykładowo, zaniepokojony taką sytuacją zarządzający Lubelską Izbą Skarbową kierował do pracowników kas specjalne pismo, w którym przypominał o konieczności wypełniania wszelkich przepisów o ochronie kas (zawartych w specjalnej instrukcji wydanej przez ministra finansów w 1884 r.). Stwierdzał w nim także, że naruszenie lub niedopełnienie formalności przewidywanych przez odpowiednie przepisy będzie traktowane jako wykroczenie służbowe i surowo karane, gdyż jest oznaką zaniedby-

<sup>30</sup> DPKP, t. 66, s. 271.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> B. Markowski, *op. cit.*, s. 382.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 383.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> APL, LIS, sygn. 123, k. 249-250.

wania obowiązków służbowych. Szczególna odpowiedzialność za zaistniałe straty, według zarządzającego, spadała na skarbników, którzy niedostatecznie nadzorowali podległy im personel i darzyli go zbyt dużym zaufaniem. Zarzucał zaniedbania również buchalterom, którzy często nie towarzyszyli skarbnikom podczas pobytu w skarbcu. Ponadto nie dbali o to, aby skarbiec po każdym otwarciu być zamykany i opieczętowany. Wreszcie zarządzający nakazywał, aby przestrzegano przepisu mówiącego o konieczności prowadzenia specjalnego dziennika, w którym notowano każdy przypadek wniesienia czy wyjęcia ze skarbcza określonych sum, nawet jeżeli w ciągu dnia zdarzało się to wielokrotnie<sup>36</sup>.

Występowanie deficytów pieniężnych nie dziwi specjalnie w świetle raportu skarbnika kasy zamojskiej, który informował zarządzającego, że podlegli mu urzędnicy bardzo często nie wypełniają swoich obowiązków. Mianowicie nie przychodzą na czas na dyżury, wychodzą z kasy, kiedy chcą, aby np. załatwić sprawy prywatne. Często zdarzało się, że prócz stróża nikogo z personelu w kasie nie było i właściwie była ona pozostawiona bez opieki<sup>37</sup>.

Władze bardzo obawiały się napadów na kasy skarbowe. Zdarzenia takie miały bowiem miejsce w różnych guberniach byłego Królestwa Polskiego i wywoływały reakcję ministra spraw wewnętrznych, który wydał w związku z tym specjalne zarządzenie. Nakazywał w nim oświetlenie budynków, w których mieściły się kasy, sytuowanie posterunków policji w ich pobliżu, częste nocne patrołowanie okolic kas. O napady na kasy władze posądzały członków partii socjalistyczno-rewolucyjnych, którzy kradzież pieniędzy państwowych traktowali, według władz rosyjskich, jako wygodny sposób znalezienia środków na swoje przestępcze działania<sup>38</sup>.

Uchwałą Rady Państwa z dnia 30 IV/13 V 1885 r. ustanowiono instytucję inspektorów podatkowych<sup>39</sup>. Inspektorzy byli organami izb skarbowych i nie stanowili osobnych instancji. Liczbę inspektorów i miejsce ich urzędowania określał minister finansów<sup>40</sup>. Od sprawujących tę funkcję wymagano posiadania wykształcenia wyższego i praktyki skarbowej, zakończonej wydaniem przez zarządzającego izbą skarbową dokumentu świadczącego o należytych przygotowaniach do pracy<sup>41</sup>. Inspektorzy podatkowi byli organami wykonawczymi izb skarbowych. Organy wykonawcze izb były dwójakiego typu: właściwe organy wykonawcze – funkcję tę pełniły organy ogólne zarządu państwowego, oraz organy specjalne kontrolująco-nadzorcze Ministerstwa Finansów.

Co się tyczy pierwszej z tych kategorii, zaznaczyć trzeba, że izba skarbową wydawała rozporządzenia policji miejskiej i powiatowej oraz otrzymywała od niej raporty, a w razie niewywiązywania się przez policję z obowiązków informowała o tym gubernatora. W zakresie ściągania podatków izba posługiwała się właśnie

<sup>36</sup> APL, LIS, sygn. 341, k. 34-35.

<sup>37</sup> APL, LIS, sygn. 213, k. 3.

<sup>38</sup> APL, LIS, sygn. 123, k. 269, 337.

<sup>39</sup> *Zbiór praw...*, t. 28, s. 51.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 51, 53. W miarę obsadzania urzędów inspektorów podatkowych likwidowano istniejące przy izbach skarbowych posady urzędników do specjalnych poruczeń, zachowując tylko jedno takie stanowisko, *ibidem*, s. 55-57.

<sup>41</sup> B. Markowski, *op. cit.*, s. 55.

organami wykonawczymi MSW<sup>42</sup>. Co do drugiej ze wzmiankowanych kategorii organów wykonawczych izb skarbowych, to stanowili ją inspektorzy podatkowi. Inspektorem podatkowym powierzono szeroki zakres czynności. Do ich kompetencji należały:

- 1) nadzór nad poborem podatków bezpośrednich,
- 2) komunikowanie izbom o bezprawnych poborach,
- 3) dokonywanie rewizji kas z polecenia zarządzającego izbą skarbową,
- 4) kontrola organów samorządu wiejskiego w zakresie ściągania podatków skarbowych,
- 5) współdziałanie z izbami w ujawnianiu wartości i zysków majątków podlegających opłatom na rzecz skarbu,
- 6) współpraca z izbami w zakresie wykrywania i zapobiegania przekraczaniu przepisów o opłatach stemplowych,
- 7) zbieranie danych o stanie handlu i przemysłu w powierzonym im rewirze oraz o zdolności płatniczej ludności,
- 8) stały nadzór nad prawidłowością handlu i ujawnianie wykroczeń w tej dziedzinie,
- 9) udział w charakterze urzędników izb skarbowych w generalnych kontrolach handlu,
- 10) kontrola instytucji wydających świadectwa przemysłowe,
- 11) kontrola danych zawartych w spisach nieruchomości miejskich oraz sprawdzanie na miejscu prawdziwości danych zawartych w oświadczeniach właścicieli nieruchomości,
- 12) zbieranie wiadomości o zaległościach podatkowych,
- 13) gromadzenie informacji o cenach na rynku rolnym i o stanie produkcji rolnej,
- 14) przewodniczenie rozmaitym urzędom podatkowym<sup>43</sup>.

Inspektorzy podatkowi samodzielnie rozporządzeń nie wydawali, lecz informowali o swoich spostrzeżeniach zarządzającego izbą skarbową. By wypracować wspólny kierunek działalności, inspektorzy z obszaru całej guberni odbywali specjalne zjazdy. Inspektorzy podatkowi otrzymywali uposażenie w wysokości 1500 rb. rocznie, z czego 900 rb. to była pensja, a pozostała część miała wystarczyć na „stół” i kwaterunek. Minister finansów miał prawo podnieść uposażenie bardziej zasłużonym inspektorom do 1800 rb. Ponadto otrzymywali oni dodatkowe sumy z przeznaczeniem na wyjazdy służbowe oraz wydatki związane z prowadzeniem kancelarii, które zwykle znajdowały się przy kasach skarbowych<sup>44</sup>.

Urzędy inspektorów podatkowych przewidziane były zatem jako organy działające w terenie i dzięki temu mające lepsze rozeznanie w sytuacji lokalnej. Szczegółowe i różnorodne informacje przekazywane przez inspektorów miały ułatwić działalność izbom skarbowym, które na podstawie tych materiałów opracowywały plany i raporty dotyczące całej guberni. Prawidłowe wykonywanie nałożonych na inspektorów obowiązków wymagało od nich pewnej mobilności. Liczne doniesienia

<sup>42</sup> W. Babiński, *op. cit.*, s. 8.

<sup>43</sup> APL, *Lubelski i Janowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 1, k. 123; sygn. 4, k. 105; sygn. 6, k. 32-33; sygn. 16, k. 213, 227, 308; *Inspek - Podatkowy miasta Lublina*, sygn. 28, k. 10-13; *Zbiór praw...*, t. 28, s. 53; *Svod Zakonov Rossijskoj Imperii*, t. 5, Sankt Petersburg 1903, s. 57; W. Babiński, *op. cit.*, s. 8-9.

<sup>44</sup> *Zbiór praw...*, t. 28, s. 55.

na ten temat wskazują, że urzędnicy ci nie wywiązywali się często z nałożonych na nich zadań. Inspektorzy niechętnie wyjeżdżali w teren ze swoich siedzib ulokowanych w miastach powiatowych lub ograniczali się do odwiedzania miejsc bardziej zaludnionych. Opracowując rozmaite raporty dla izby skarbowej, opierali się na informacjach przekazanych im przez lokalne władze, które to informacje często okazywały się nieprawdziwe. Wytykającemu im te niedociągnięcia zarządzającemu izbą tłumaczyli, że ogrom papierkowej roboty sprawia, iż nie starcza już czasu na wyjazdy w teren<sup>45</sup>.

Zarzucano inspektorom nie tylko niechęć do odbywania podróży służbowych, ale także liczne uchybienia formalne, mające miejsce zwłaszcza w trakcie kontroli działalności handlowej i przemysłowej. Przede wszystkim zwracano uwagę na niewłaściwe sporządzanie protokołów spisywanych w razie wykrycia jakichś wykroczeń w tej dziedzinie, na nieprawidłowe prowadzenie dzienników kontroli handlu, w których brakowało wielu danych dotyczących liczby zakładów przemysłowych i handlowych oraz charakteru ich produkcji lub rodzaju handlu. Te liczne braki powodowały, że dostarczane dokumenty zawierały wyrywkowe dane, na podstawie których pracownicy izby skarbowej nie mogli opracować odpowiednich wniosków. Wszystko to opóźniało zakończenie prac i przysparzało dodatkowych zajęć również inspektorom, którym zwracano niewłaściwie spisane dokumenty do uzupełnienia, co z kolei odbijało się negatywnie na innych ciężących na nich obowiązkach<sup>46</sup>.

Jak już wspomniano, po przeprowadzeniu kontroli handlu i przemysłu inspektorzy mieli dostarczyć do izby informacje o liczbie funkcjonujących w podległym im rewirze przedsiębiorstwach handlowych i przemysłowych oraz o charakterze ich handlu lub produkcji. W praktyce inspektorzy ograniczali się zazwyczaj do odnotowania liczby istniejących zakładów, bez określenia rodzaju ich działalności. Niektórzy spośród nich twierdzili, że dostarczenie wiadomości na przekazanych im formularzach jest szalenie pracochłonne, a w związku z tym niemożliwe do wykonania. Zarządzający polecił więc na jednym ze zjazdów inspektorów podatkowych opracowanie nowego formularza. Po omówieniu tego zagadnienia inspektorzy doszli do wniosku, że zamieszczanie informacji o liczbie zakładów, ich produkcji czy specyfice handlu nie jest konieczne. Wobec takiego stanowiska inspektorów zarządzający nakazał im posługiwanie się starymi formularzami, zalecając, aby przystępowali do kontroli wcześniej, co umożliwi terminowe jej zakończenie oraz szczegółowe opracowanie wyników. Zwracał uwagę na fakt, że zaniedbania ze strony inspektorów powodują nieterminowe wpływy opłat za świadectwa przemysłowe, a nawet uchylanie się właścicieli zakładów od ich wykupu. Uznał także, że właściwe i sprawne wypełnianie formularzy jest możliwe, należy tylko zastosować się do instrukcji, zalecających inspektorom prowadzenie dla każdego istniejącego w ich rewirze zakładu specjalnej fiszki, która zawierałaby podstawowe dane o przedsiębiorstwie, aktualizowane w razie zmian. Wówczas cała praca inspektora sprowadzałaby się do przepi-

<sup>45</sup> APL, *Lubelski i Lubartowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 62, nlb.

<sup>46</sup> APL, *Inspektor Podatkowy miasta Lublina*, sygn. 7, k. 1-6.

sania danych z fiszki do odpowiednich rubryk formularza<sup>47</sup>. Niezależnie od tych zaniechań przyznać trzeba, że inspektorzy podatkowi byli urzędnikami odgrywającymi niezmiernie ważną rolę w gubernialnym systemie administracji skarbowej. Po pierwsze, byli to ludzie wykształceni, którzy często przybywali do Królestwa po latach służby w wielu miejscach imperium, trudno więc zarzucać im ograniczoność horyzontów. Bardzo dobre wykształcenie oraz światowe obycie decydowały o zaliczeniu ich do grona przedstawicieli lokalnej elity, gdyż z pewnością wyróżniali się na tle prowincjonalnego miasta powiatowego. Po drugie, spośród urzędników skarbowych w sytuacji gospodarczej oraz ekonomicznej powiatów najlepiej orientowali się właśnie oni. Prawdopodobnie bez informacji inspektorów władze skarbowe, ulokowane w miastach gubernialnych, miałyby dość mgliste pojęcie o sytuacji w terenie. Zauważyć należy również, że skargi inspektorów na ogrom ciążących na nich obowiązków nie były do końca bezpodstawne. Opierając się na aktach, jakie pozostały po inspektoratach podatkowych, wypada stwierdzić, że musieli oni ogarnąć całokształt zachodzących na obszarze podległego im rewiru procesów i przemian gospodarczych, ekonomicznych, a nawet społecznych. Orientowali się w sytuacji lokalnego handlu i przemysłu, wiedzieli, co dzieje się na rynku nieruchomości miejskich i rynku mieszkaniowym, zbierali rozmaite wiadomości o stanie rolnictwa, o cenach produktów rolnych i gruntów, pracach polowych oraz przewidywanych zbiorach, znali wartość budynków należących do ziemian i zyski z ich majątków. Często bywali w licznych urzędach, gdzie kontrolowali przestrzeganie przepisów o opłatach stemplowych, uczestniczyli w pracach wielu urzędów podatkowych. Nie dziwi więc fakt, że czasami wyręczał się innymi urzędnikami, a także że mieli problemy z terminowym nadsyłaniem sprawozdań.

Niekiedy oskarżano inspektorów o zachowania całkowicie nieprzystające do ich pozycji i wykształcenia. Właścicielka sklepu w Krasnymstawie – Doba Cukierman – w 1895 r. oskarżyła tamtejszego inspektora Sławińskiego o pobicie, do którego rzekomo doszło w czasie kontroli jej zakładu. Przekazała sprawę do prokuratora, ale ten stwierdził, że ze skargą należy zwrócić się do zwierzchnika inspektora. Oględziny lekarskie wykazały, że kobieta doznała pewnych urazów głowy, które mogły powstać na skutek pobicia. Ponieważ jednak stwierdzono, że ona sama mogła uderzyć się w głowę, a poza tym obrażenia były niegroźne, nie uznano jej wersji i sprawę zamknięto<sup>48</sup>.

Powołane w 1885 r. urzędy inspektorów podatkowych były czymś zupełnie nowym w systemie administracji skarbowej carskiej Rosji. Te jednoosobowe organy wykonawcze izb skarbowych działające w terenie utworzone zostały w związku z rozszerzeniem zakresu działalności administracji skarbowej. Procesy społeczno-ekonomiczne, będące przejawem kapitalistycznych przemian II połowy XIX w., konieczność nadążania za tymi zmianami i objęcia ich nadzorem administracji zmuszały państwo do zastosowania nowych, niezbędnych rozwiązań. Wzrost zadań administracji pociągał za sobą rozwój organizacyjny systemu administracji skarbowej. Na wyższych szczeblach rosła liczba resortów czy wydziałów, na niższych – liczba

<sup>47</sup> *Ibidem*, sygn. 6, k. 6-14; sygn. 7, k. 1-6; LIS, sygn. 2404, k. 12.

<sup>48</sup> APL, LIS, sygn. 215, k. 1-3.



urzędników. Wzrastały wydatki i wpływy państwowe, rozwijał się system podatków bezpośrednich, zwiększała się liczba różnego rodzaju operacji finansowych. Zarządzanie tą złożoną problematyką wymagało od urzędników znacznego wysiłku. Skala trudności zadań powodowała szczególne zapotrzebowanie na znakomicie wykwalifikowaną kadrę urzędniczą, stąd też wysokie wymagania stawiane inspektorom podatkowym, jeśli chodzi o wykształcenie czy praktykę skarbową. Oczywiście, polityka kadrowa władz rosyjskich podporządkowana była racjom państwowym – kryterium fachowości stawiano na drugim miejscu, po kryterium narodowościowym<sup>49</sup>. Dlatego też stanowiska inspektorów rezerwowane były wyłącznie dla Rosjan. Działalność inspektorów podatkowych miała przyspieszyć załatwianie spraw. Pośredniczyli oni niejako między ludnością podległego im rewiru a izbą skarbową. Nie stało to w sprzeczności z generalną praktyką jednoosobowego kierownictwa w urzędach, gdyż, jak wspomniano, inspektorzy samodzielnie żadnych decyzji nie podejmowali, a o wszelkich swoich działaniach informowali zarządzającego izbą skarbową.

W zakresie wymiaru podatków i nadzoru nad ich ściąganiem dużą pomocą służyły inspektorom urzędy podatkowe. Współpraca między tymi organami skarbowymi była bardzo ścisła. Inspektor prowadził też biurowość urzędów. Urzędy podatkowe były organami administracji skarbowej, powołanymi przede wszystkim w celu dokonywania wymiaru niektórych podatków bezpośrednich, czyli do ogółu czynności zmierzających do oznaczenia sumy należnej od opodatkowanych<sup>50</sup>. W pracach urzędów podatkowych, zwanych też komisjami, uczestniczył także czynnik obywatelski, czyli członkowie wybierani spośród płatników. Miało to zastosowanie w przypadku tych podatków, przy których trzeba było szacować dochód, majątek czy obrót, jak również wówczas, gdy informacje trudno było zebrać władzom podatkowym i istniało niebezpieczeństwo dowolności wymiaru z ich strony<sup>51</sup>. Urzędy zawiadamiały podatników o wymiarze podatku, rozpatrywały ich odwołania, miały prawo nakładać kary pieniężne, jeśli podatnik uchylał się od obowiązku złożenia zeznań podatkowych, podał w nich nieprawdziwe dane, oraz przekazywały sprawy do sądu, jeżeli grzywna nie została dobrowolnie zapłacona<sup>52</sup>.

W Rosji i Królestwie Polskim takie urzędy powołane zostały do wymiaru podatków: przemysłowego, osobne dla podatku zasadniczego i dodatkowego<sup>53</sup>, od nieruchomości miejskich i mieszkaniowego. Przepisy podatkowe normujące wszelkie kwestie związane z danym podatkiem regulowały też sprawy składu i działalności urzędów podatkowych. W każdym powiecie istniały urzędy miejskie, mające swe siedziby w miastach powiatowych. W miastach gubernialnych działały natomiast urzędy gubernialne, odrębne dla każdego rodzaju podatku. Były one instytucjami odwoławczymi, wszelkie zażalenia na decyzje urzędów miejskich dotyczące wysokości podatku składano do urzędów gubernialnych, które miały prawo ustanowić

<sup>49</sup> Z. Chmielewski, *Kancelaryjne uwarunkowania procesu aktotwórczego w urzędach administracji 1807–1980*, Szczecin 1992, s. 87.

<sup>50</sup> R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 188.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 189.

<sup>52</sup> B. Markowski, *op. cit.*, s. 320–321.

<sup>53</sup> APL, *Inspektor Podatkowy Miasta Lublina*, sygn. 10, k. 58.

nowy wymiar podatku, niezależnie od opinii członków urzędów miejskich<sup>54</sup>. Ewentualne skargi na decyzje urzędów gubernialnych przekazywano do Ministerstwa Finansów<sup>55</sup>.

Urzędom miejskim przewodniczyli inspektorzy podatkowi, w skład urzędu wchodziło kilka osób, zwykle sześć, spośród płatników podatków. Byli to właściciele nieruchomości miejskich, właściciele mieszkań i właściciele przedsiębiorstw handlowych lub przemysłowych<sup>56</sup>. Członków urzędów mianował zarządzający izbą skarbową spośród kandydatów przedstawionych przez inspektora podatkowego – oczywiście po uzyskaniu pozytywnej opinii gubernatora<sup>57</sup>.

Nieco inaczej wyglądał skład urzędów gubernialnych. Członkami gubernialnych urzędów do spraw podatku mieszkaniowego oraz podatku od nieruchomości miejskich byli: zarządzający izbą skarbową jako przewodniczący, trzech naczelników wydziałów izby skarbowej i dwie osoby spośród płatników podatku<sup>58</sup>. Dla podatków przemysłowego, zasadniczego i dodatkowego istniał na szczeblu guberni jeden urząd, w skład którego wchodził: gubernator jako przewodniczący, zarządzający izbą skarbową, przewodniczący sądu okręgowego, prokurator tegoż, członek Gubernialnego Urzędu do spraw Włościańskich, a także z naznaczenia gubernatora, radca wydziału prawnego rządu gubernialnego oraz trzech członków spośród płatników<sup>59</sup>. Posiedzenia urzędów zwoływał przewodniczący w miarę potrzeby; z reguły odbywało się od 3 do 5 posiedzeń rocznie<sup>60</sup>. Urzędy podatkowe decydowały o wszystkim większością głosów, w przypadku równej liczby głosów rozstrzygał głos przewodniczącego. Jeżeli z decyzją pozostałych członków urzędu nie zgadzał się przewodniczący, to wykonanie jej wstrzymywano i sprawa przechodziła do urzędu gubernialnego<sup>61</sup>. Jeżeli w czasie czynności wymiarowych powstały jakieś wątpliwości, to członkowie urzędów mogli żądać od podatników wyjaśnień ustnych lub pisemnych, powoływać rzeczoznawców dla ustalenia podstawy wymiaru podatku, dokonywać oględzin przedmiotów opodatkowanych<sup>62</sup>.

Jak wspomniano, urzędy podatkowe były jedynymi organami skarbowymi, w pracach których uczestniczyli sami podatnicy. Jak też wiadomo, rola czynnika społecznego była w pozbawionym samorządu Królestwie Polskim silnie ograniczona. Społeczne współżycie rozmaitych warstw ludności miejskiej odbywało się na płaszczyźnie ekonomicznej lub urzędowej, bądź też na terenie rozmaitych organizacji i instytucji. Urzędy podatkowe również spełniały podobną funkcję. Posiedzenia urzędów sprzyjały wymianie poglądów, chociażby na tematy gospodarczo-ekonomiczne. Przypuszczać jednak należy, że obecność inspektora podatkowego ograni-

<sup>54</sup> APL, *Miejski Urząd Podatku Mieszkaniowego* (dalej: MUPM), sygn. 34, k. 110.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

<sup>56</sup> APL, *Inspektor Podatkowy Miasta Lublina*, sygn. 45, nlb.; *Chełmski Inspektor Podatkowy*, sygn. 8, k. 7.

<sup>57</sup> B. Markowski, *op. cit.*, s. 55.

<sup>58</sup> APL, LIS, sygn. 347, k. 1; *Hrubieszowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 7, k. 1-2.

<sup>59</sup> APL, *Gubernialny Urząd do spraw Podatku Przemysłowego*, sygn. 222, k. 201-202. W 1903 r. zaczął funkcjonować specjalny urząd podatkowy dla cukrowni, który zajmował się sprawami dodatkowego podatku przemysłowego, zob.: *Lubelski i Lubartowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 73, nlb.

<sup>60</sup> APL, *Hrubieszowski Inspektor Podatkowy*, sygn. 7, k. 9.

<sup>61</sup> *Svod Zakonov...*, t. 5, s. 170.

<sup>62</sup> B. Markowski, *op. cit.*, s. 321; APL, MUPM, sygn. 1, k. 85v.

czała swobodną wymianę myśli, był on wszakże reprezentantem obcej władzy, kontakty z którą miały charakter oficjalny. W tym miejscu zauważyć jednak wypada jeszcze jeden pozytywny aspekt działalności urzędów. Wśród wybieranych podatników znajdowali się nie tylko Polacy, ale również Żydzi – właściciele nieruchomości lub przedsiębiorstw handlowych. Na ogół Żydzi stanowili zaś grupę odrębną, izolującą się. Ograniczali swoje uczestnictwo w organizacjach gospodarczych lub kulturalnych, jakie zaczęły rozwijać się w końcu XIX i na początku XX w.<sup>63</sup> Również przez współczesnych, zwłaszcza polskich działaczy społecznych, ta liczna warstwa ludności postrzegana była zazwyczaj jako zamknięta, odcięta od otoczenia, nieoświecona. Zarzucano ludności żydowskiej brak poczucia obywatelskiego, kierowanie się głównie wąskim interesem grupowym. Uważano więc, że jest to ludność jeszcze nie przygotowana do udziału w sprawach ogółu<sup>64</sup>. Prace urzędów sprzyjały więc wzajemnym kontaktom przedstawicieli tych dwóch wyznań, często stanowiąc jedyną ich płaszczyznę.

Osobnym zagadnieniem jest to, jak członkowie wybrani spośród płatników wywiązywali się ze swoich obowiązków i czy aktywnie uczestniczyli w pracach urzędów. Z relacji inspektorów podatkowych wynika, że zazwyczaj chętnie brali udział w posiedzeniach, a ich znajomość lokalnej sytuacji gospodarczej była bardzo pomocna. Byli to zazwyczaj ludzie, którzy cieszyli się zaufaniem miejscowej ludności, często reprezentujący lokalne elity – przedstawiciele wolnych zawodów, urzędnicy, handlowcy, przedsiębiorcy. Zнали oni przeważnie dobrze miejscowe warunki i sytuację majątkową mieszkańców, co było szczególnie użyteczne przy ustalaniu wymiaru podatków. Urzędy działały zazwyczaj jednomyślnie, a ich członkowie sumiennie wypełniali swoje obowiązki. Nie było przypadków, aby dążyli do zaniżania sumy podatku. Czasami tylko, jak twierdził inspektor powiatów chełmskiego i krasnostawskiego, właściciele domów obawiali się, aby nie zawyżono wartości ich własności, w większości przypadków przyjmowanej za punkt wyjścia przy obliczaniu wysokości podatków. Niemniej jednak, nie dochodziło do jakiś większych nieporozumień między przewodniczącym a członkami urzędu<sup>65</sup>.

Inspektor podatkowy miasta Lublina również twierdził, że członkowie urzędów bardzo dobrze orientują się w sytuacji na lokalnym rynku nieruchomości oraz że mają dobre rozeznanie w ogólnej sytuacji ekonomicznej miasta. Ich pomoc okazywała się niezastąpiona przy ustalaniu faktycznych cen najmu mieszkań czy też wartości nieruchomości. W przypadkach, gdy właściciele nieruchomości podawali niewłaściwe (zaniżone) ceny najmu mieszkań lub dochody z nieruchomości, członkowie urzędu zawsze korygowali te dane i nigdy nie działali na szkodę skarbu<sup>66</sup>. Inspektor w swoim raporcie stwierdził, że jedynie członek urzędu do spraw podatku mieszkaniowego ze strony ludności żydowskiej, Klinkowsztejn, niestety, nie wywiązywał się ze swoich obowiązków. Uczestniczył tylko w pierwszym posiedzeniu urzędu, na kolejnych już się nie pojawił. Urząd w związku z tym miał duże trudności z ustalaniem cen

<sup>63</sup> E. Kaczyńska, *O drobnomieszczaństwie ziem polskich w XIX i na początku XX wieku*, „Dzieje Najnowsze” 1976, t. 8, z. 1, s. 112-113.

<sup>64</sup> W. Wakar, *Miasta prowincjonalne Królestwa Polskiego*, „Ekonomista” 1916, t. 16, z. 3/4, s. 174-175.

<sup>65</sup> APL, LIS, sygn. 348, k. 20, 29, 39, 46.

<sup>66</sup> *Ibidem*, s. 64-65.

najmu mieszkań znajdujących się w rejonie miasta zamieszkanym przez ludność żydowską. Zawyżono z tego powodu wysokość podatku, co wywołało wiele skarg płatników. Ostatecznie pozostali członkowie urzędu musieli dokonywać specjalnych oględzin mieszkań, co przysporzyło tylko dodatkowej pracy. Okazało się wówczas, że ocena podatkowa w przypadku większości mieszkań była zawyżona (pozostali członkowie przy rozwiązywaniu różnych problemów w pełni solidaryzowali się z przewodniczącym)<sup>67</sup>. Jak wynika z powyższego raportu, udział czynnika obywatelskiego w pracach urzędów podatkowych był niezwykle ważny. Przewodniczący unikał wielu błędów w trakcie dokonywania czynności pomiarowych. Współpraca między przewodniczącym a członkami zwykle również układała się pomyślnie. Członkowie wybrani z grona płatników mieli głos doradczy, a za prawidłowy bieg spraw w urzędach podatkowych odpowiadał inspektor podatkowy jako przewodniczący. Czuwał on nad terminowym i prawidłowym wymiarem i ściąganiem podatków.

Niepowodzenia wojsk rosyjskich w czasie I wojny światowej spowodowały ewakuację urzędów rosyjskich działających na terenie Królestwa. W 1915 r. ewakuowano także organy administracji skarbowej. Formalnie prowadziły one swoją działalność poza granicami byłego Królestwa Polskiego aż do upadku caratu. Na ziemiach polskich zaboru rosyjskiego rosyjska administracja skarbową zakończyła swoją działalność w r. 1915.

---

<sup>67</sup> *Ibidem*.